



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

JÚLIA HEIDE PIRES ROCHA RIBEIRO

**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): o
caso do Centro de Ensino Especial 01 do Guará (DF)**

Brasília – DF

2013

JÚLIA HEIDE PIRES ROCHA RIBEIRO

**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): o
caso do Centro de Ensino Especial 01 do Guará (DF)**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora Suylan
de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2013

Ribeiro, Júlia Heide Pires Rocha.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): análise em um centro de ensino especial / Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro. – Brasília, 2013.

46 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2013.

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Departamento de Administração.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2. Políticas Públicas.
3. Análise de Políticas Públicas.

JÚLIA HEIDE PIRES ROCHA RIBEIRO

**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): o
caso do Centro de Ensino Especial 01 do Guará (DF)**

Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro

Doutora, Suylan de Almeida Midlej e
Silva
Professora-Orientadora

Doutor, Luiz Fernando Macedo
Bessa,
Professor-Examinador

Doutora, Sheila Cristina Tolentino
Barbosa
Professora-Examinadora

Brasília, 07 de março de 2013

Aos meus pais, por serem nossa minha maior fonte de força.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

À professora Suylan de Almeida Midlej e Silva pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

A todos os professores que participaram da pesquisa, à Diretoria do Centro de Ensino Especial 1 do Guará pela colaboração.

Aos amigos e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”

José de Alencar

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar, por meio da verificação do alcance do objetivo do programa que prevê o alcance das necessidades nutricionais parciais dos alunos, a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Centro de Ensino Especial 01 do Guará (CEE1) do Distrito Federal, já que é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de alimentação e nutrição, com o objetivo de garantir, no mínimo, 15% das necessidades diárias dos alunos beneficiados. Aplicaram-se questionários semiestruturados, realizaram-se entrevistas e para complementar as informações obtidas, observou-se diretamente o funcionamento do programa. Constatou-se que o Programa necessita de adequações para atender satisfatoriamente ao público específico dos CEE's, tendo em vista que da forma que se apresenta atualmente, é apenas extensão de uma política, sem as adaptações necessárias, perdendo parte de sua efetividade, e até tornando-se totalmente ineficiente. Conclui-se que o programa possui relevância no contexto dos CEE, assim como em todo contexto escolar, sendo a contribuição dos atores que participam da execução da política importante no processo de aperfeiçoamento e adequação, uma vez que esses atores participam da realidade do programa, podendo esclarecer quais as dificuldades enfrentadas.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Políticas Públicas. Implementação. Análise. Centros de Ensino Especial.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil do entrevistado:.....	30
Tabela 2 – Tempo na Escola:.....	30
Tabela 3 – Atendimento das necessidades na opinião do entrevistado:.....	31
Tabela 4 – Aceitabilidade:	31
Tabela 5 – Frequência da falta de merenda:.....	32
Tabela 6 – Cardápio:.....	33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

MEC – Ministério da Educação

PIQ - Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ)

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

APM – Associação de Pais e Mestres

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização.....	12
1.2	Descrição do Programa	14
1.4	Objetivo Geral	18
1.5	Objetivos Específicos.....	19
1.6	Justificativa	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	25
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	25
3.2	Organização Pesquisada	26
3.3	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	26
3.4	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	27
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
	REFERÊNCIAS.....	38
	APÊNDICES.....	42
	ANEXOS	45

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas norteiam a ação do poder público por meio de suas diretrizes, regras e procedimentos, funcionam como mediadoras das relações entre o poder público e a sociedade. Em geral, são explicitadas, sistematizadas por meio de leis e/ou programas (como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e servem de orientação para as ações que envolvam a aplicação de recursos públicos. Intervenções realizadas pelo poder público nem sempre são compatíveis com as vontades políticas e, nesse sentido, as não ações e omissões também funcionam como políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos, que em geral, são os mesmos responsáveis pelas ações desenvolvidas no campo das políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

Políticas públicas devem responder a demandas da sociedade, e essas demandas são interpretações feitas pelos ocupantes dos cargos do poder público que devem seguir uma agenda de governo pré-definida. Para que exista uma legitimação social, as políticas devem atender a certos grupos sociais, entretanto, as políticas costumam ser expressões das crenças dos ocupantes do cargo, que nem sempre são compatíveis com as demandas sociais, que devem ser interpretadas corretamente (TEIXEIRA, 2002).

As políticas públicas devem ser efetivas e cumprir satisfatoriamente suas metas, para serem eficientes e demonstrar a utilização adequada de recursos para as medidas atingidas. Somente serão eficazes se as metas forem preestabelecidas, e, portanto, as atividades de avaliação são um mecanismo importante de coordenação e execução dos programas. (CARDOSO et al, 2002)

A avaliação de políticas sociais utiliza métodos da pesquisa social, principalmente, pesquisa de populações por amostragem, análise de dados agregados, análise de conteúdo e observação participante (FREEMAN; SCHERWOOD, 1970; GUTTENTAG; STRUENING, 1975; TRIPODI, 1971 apud FIGUEIREDO, 1986). A escolha do método a ser utilizado depende mais do objetivo

da política ou programa sob observação e do escopo social que da preferência do analista (DEUTSCHER, 1979 apud FIGUEIREDO 1986).

O que deve ser levado em consideração é se o modelo escolhido para a análise da política pública é capaz de determinar o sucesso ou fracasso da política. É importante que o instrumento de avaliação considere os objetivos propostos pela política, sem perder de vista os propósitos propostos por ela, que são consequência de uma decisão governamental. Aspectos importantes na avaliação de uma política é o alcance de um produto tangível e mensurável, e a geração de um impacto que pode ser: físico, tangível e mensurável, ou subjetivo, mas que altere atitudes, comportamentos e/ou opiniões (FIGUEIREDO, 1986).

Esta pesquisa se propôs a realizar a análise dos objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no CEE 1, para tanto, ateu-se ao primeiro objetivo do programa, qual seja: suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários, por meio do oferecimento de no mínimo uma refeição diária adequada, visando à melhoria do seu estado nutricional. Sabe-se que a avaliação de um programa requer uma abordagem mais ampla, o que não se aplica a este estudo.

1.1 Contextualização

No que diz respeito a programas na área de alimentação e nutrição, percebe-se que a maioria dos atores envolvidos concordam com sua inclusão na agenda, e os conflitos são mínimos, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar, e, ainda, a justificativa para a implementação do programa encontra respaldo científico, pois estudos comprovam que na infância e adolescência a alimentação adequada é indispensável para um crescimento e um desenvolvimento satisfatórios, sendo imprescindível a garantia de uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, respeitando-se o desenvolvimento neuromotor, o crescimento e o desenvolvimento da criança e do adolescente. Além disso, nessa fase devem ser estabelecidos os bons hábitos alimentares, que continuarão na idade adulta; a

alimentação escolar, então, possui papel fundamental na formação desses hábitos (DUTRA DE OLIVEIRA, 2000; MADEIRA, 1999).

A alimentação não só fornece o necessário à manutenção da qualidade de vida do organismo, como também propicia a socialização de crianças e adolescentes, favorecendo a interação e aprendizagem. No Brasil, a alimentação escolar constituía-se de uma política compensatória, sendo um meio de correção nutricional em crianças de classes mais pobres que, frequentemente, estão sujeitas aos diversos tipos e graus de desnutrição. Para exercer o papel compensador da insuficiência alimentar, a alimentação escolar tem que fornecer os macro e micronutrientes necessários à manutenção do organismo (MADEIRA, 1999).

Ações na alimentação escolar existem desde o início do século, registros históricos demonstram que eles eram localizados em algumas comunidades e custeados por entidades filantrópicas. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1955, e atende alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. É o mais antigo programa social do governo federal na área de alimentação e nutrição (FNDE, 2013a).

Atualmente funciona por meio da transferência de recursos financeiros em caráter complementar, de forma a garantir no mínimo, 15% das necessidades diárias dos alunos beneficiados no âmbito da rede regular de ensino e 30% em escolas de comunidades indígenas e quilombolas. Tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; a formação de hábitos alimentares saudáveis; o estímulo à integração de temas relativos à nutrição ao currículo escolar; a dinamização da economia local; respeito aos hábitos regionais e a vocação agrícola da região (AZEVEDO, 2005; FAVA, 2002; CARVALHO, 2007; FNDE, 2013b).

Desde 1994, o PNAE funciona de forma descentralizada, segundo os princípios da Lei n^o 8.913/94, a qual estabelece as diretrizes desse processo. A intenção foi permitir uma maior regularidade no fornecimento das refeições. Os recursos do Programa de Alimentação Escolar são destinados, exclusivamente, à compra de alimentos, devendo 70% desses serem utilizados na aquisição de produtos básicos. Estes devem estar presentes diariamente no cardápio, elaborado

e programado por nutricionista habilitado, com a participação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), devendo o índice de aceitabilidade dos cardápios, por parte dos alunos, ser superior a 85% (CARVALHO, 2007; ROSA, 2008).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atendeu a 45,6 milhões de crianças no ano de 2010, completou 50 anos em 2005 e tem metas complementares à agenda nacional de políticas públicas na área de nutrição, que ganharam força com a proposta de programas de governo como o Fome Zero. No distrito federal o programa atende atualmente mais de 500 mil alunos (FNDE, 2013c; SEDF, 2013).

Dada a cobertura nacional, o PNAE assume características próprias que divergem em cada região do Brasil, sendo que o município ajusta a gestão local de acordo com suas particularidades. As diretrizes do PNAE focam o comprometimento do governo brasileiro em subsidiar o programa com recursos próprios e o estímulo à descentralização financeira, repassando os recursos da União para os estados e municípios, transferindo as diretrizes para quem os receber (AZEVEDO, 1999; DOMENE, 2008).

O programa deve atender, ainda, aos alunos da Educação Especial, que é oferecida a educandos portadores de necessidades especiais, que possuem, por direito, o acesso igualitário aos benefícios de programas sociais suplementares disponíveis para o ensino regular (BRASIL, 2003).

A análise de uma política com as dimensões do PNAE é uma oportunidade para o aperfeiçoamento de outros programas. Além disso, um conhecimento mais aprofundado sobre seu funcionamento auxiliará o seu melhor desempenho no futuro.

1.2 Descrição do Programa

O PNAE é coordenado, na esfera federal, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão vinculado ao Ministério da Educação. Nas Unidades Federadas o Programa é coordenado pelas Secretarias Estaduais de Educação e nos municípios pelas Secretarias Municipais de Educação. Além dessas instituições, participam também os Conselhos de Alimentação Escolar e os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e órgãos fiscalizadores das contas dos Municípios (FNDE, 2003).

São beneficiários do Programa os alunos matriculados na educação infantil, ensino fundamental e na educação de jovens e adultos da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, incluindo-se os alunos do ensino especial. E ainda, escolas indígenas, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao atendimento (FNDE, 2003). A Resolução 05/2006 MEC/FNDE fixou o número de dias de atendimento da merenda escolar em duzentos dias para todos os grupos atendidos. (FNDE, 2006).

Em 2009 a Lei nº 11.947 estendeu o atendimento a toda rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e garantiu que 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

As Resoluções 67/2009 MEC/FNDE e 08/2012 MEC/FNDE, estabeleceram os valores per capita repassados pelo programa aos estados e municípios, são eles:

- a) R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para os alunos matriculados na pré-escola;
- b) R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para alunos do ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA);
- c) R\$1 (um real) para os alunos matriculados em creches;
- d) R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos;
- e) R\$ 0,90 (noventa centavos de real) para os alunos participantes do Programa Mais Educação (ensino integral).

Os recursos financeiros de caráter suplementar são consignados do orçamento da União e de responsabilidade do FNDE, que os transfere em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Esses recursos são transferidos com base no número de alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FNDE, 2004).

A fiscalização dos recursos financeiros do Programa é de competência do Tribunal de Contas da União, do FNDE e do Conselho de Alimentação Escolar e é realizada a cada exercício por meio de auditoria. Qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades a um desses órgãos ou ainda, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União ou do Ministério Público Federal (FNDE, 2004).

Os objetivos do programa foram estabelecidos pela Lei N° 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e são eles:

- a) Suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários, por meio do oferecimento de no mínimo uma refeição diária adequada, visando à melhoria do seu estado nutricional;
- b) Contribuir para a melhoria da capacidade do aluno no processo ensino-aprendizagem;
- c) Contribuir na formação de bons hábitos alimentares, promovendo a educação alimentar;
- d) Contribuir na prevenção da evasão e da repetência escolar (BRASIL, 2001).

Um avanço importante para o programa foi a publicação da Medida Provisória (MP) N° 2178-36 de 24 de agosto de 2001, estabelecendo as principais diretrizes do PNAE, sendo elas:

- a) O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é o órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao PNAE nos estados, Distrito Federal e municípios;
- b) Os repasses de recursos financeiros serão suspensos quando não forem aplicados os testes de aceitabilidade e nem for realizado o controle de qualidade dos produtos adquiridos;
- c) Os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas, contando com a participação dos membros do CAE;
- d) Os cardápios devem respeitar os hábitos alimentares da localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade aos semi-elaborados e in natura;
- e) Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando à redução de custos;

A Resolução FNDE/MEC nº. 01 de 16 de janeiro de 2003 estabeleceu com base na MP 2178-36 as seguintes diretrizes operacionais para o PNAE, citadas abaixo:

- a) Os cardápios deverão fornecer no mínimo 15% das necessidades energéticas e nutricionais diárias dos alunos beneficiados;
- b) As aquisições dos alimentos devem ter a orientação de nutricionistas e será realizada, prioritariamente, nos estados e municípios;

- c) Os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas, de forma a respeitar os hábitos alimentares, a vocação agrícola e a preferência por produtos básicos;
- d) Os 70% dos recursos financeiros do Programa devem ser utilizados na aquisição de alimentos básicos;
- e) As entidades executoras devem propiciar os meios necessários para a garantia das condições higiênico-sanitárias adequadas, de conservação dos alimentos, desde o transporte, armazenamento e preparação, até o fornecimento das refeições aos alunos beneficiados;
- f) Os produtos a serem adquiridos pelo Programa deverão ser avaliados quanto ao padrão de identidade e qualidade (PIQ) do alimento, embalagens e dizeres de rotulagem, nos termos da legislação sanitária em vigência, desde o processo de licitação de compra;
- g) Os Editais de Licitação devem estabelecer a obrigatoriedade do fornecedor apresentar a ficha técnica, laudo de laboratório qualificado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos;
- h) Os testes de aceitabilidade dos novos alimentos deverão ser aplicados visando alcançar os 85% de aceitação para efeito de introdução do alimento no cardápio do Programa;
- i) Nas aquisições realizadas pela própria escola, o controle de qualidade será feito pelo método sensorial, aplicando sempre, previamente, o teste de aceitabilidade;
- j) Os repasses de recursos financeiros do FNDE, diretamente, às escolas da rede somente poderão ser feitos se elas forem transformadas em entidades vinculadas e autônomas, tornando-as unidades gestoras, ou diretamente à entidade representativa da comunidade escolar, após expressa autorização na Lei Orçamentária Anual;
- k) As Entidades Executoras devem adotar medidas que garantam a qualidade sanitária dos produtos durante todo o período de transporte, estocagem e preparo/manuseio da alimentação escolar até o seu consumo pela clientela;
- l) Prever em edital que o produto entregue estará sujeito ao controle de análise laboratorial, de ordem sanitária, conformidade com PIQ's e dizeres de rotulagem segundo a legislação sanitária vigente (FNDE, 2003).

1.3 Políticas Públicas para portadores de necessidades especiais (PNE's)

No que tange a políticas públicas relacionadas a portadores de necessidades especiais, podemos destacar as relacionadas a Educação que, conforme informa Laplane (2006, apud Marins e Matsunaka, 2009) em seu trabalho, apesar das garantias legais no que diz respeito a ações voltadas para o Ensino Especial, existem dificuldades na aplicação prática de ações, lembrando da variabilidade existente nas necessidades dos alunos usuários desse tipo de ensino.

A Constituição Federal em seu artigo 208 coloca que a educação é um direito público e subjetivo e prevê que o acesso deve ser possível inclusive até níveis mais elevados, respeitando a capacidade de cada um (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, norteadas pelos preceitos constitucionais, define a educação especial como educação escolar com matrícula preferencial na rede regular de ensino, mantendo-se a oferta de do atendimento em classes, escolas ou serviços especializados sempre que, em função de condições específicas dos alunos, não for possível a integração nas classes regulares (BRASIL, 1996).

O PNAE deve atender aos alunos da Educação Especial, pois estes possuem direito assegurado de acesso igualitário aos benefícios de programas sociais suplementares disponíveis para o Ensino Regular (BRASIL, 2003).

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho é averiguar se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segue as orientações previstas em lei e é capaz de proporcionar suprimento parcial das necessidades nutricionais dos alunos do Centro de Ensino Especial 01 do Guará (CEE1).

1.5 Objetivos Específicos

- Identificar as ações do PNAE previstas para suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários;
- Investigar se o programa é capaz de suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários.

1.6 Justificativa

A pesquisa do tema se justifica pelo fato de que políticas públicas devem ser analisadas, corrigidas e reestruturadas sempre que preciso, mas, para isso, é necessário estruturar e entender seu funcionamento. Entender o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se torna muito complexo, tendo em vista suas dimensões, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2011), o programa é o maior de sua natureza existente no mundo, tornando mais relevante sua compreensão. Além disso, existe a possibilidade de ampliação dos conhecimentos acadêmicos existentes, não somente no que diz respeito ao PNAE, mas no que tange as observações mais genéricas que podem ser aplicáveis a outras políticas públicas.

Segundo Meyers (2010), os chamados `burocratas de nível de rua', ou seja, o que Lipsky (1980 *apud* MEYERS, 2010, p.3) define como “os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas”, e estes exercem papel importante na implementação e gestão de políticas públicas. A pesquisa de campo com professores e auxiliares ligados ao Programa no caso do CEE1, representaria a visão de tais burocratas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Política no contexto da Administração Pública é o conjunto de ações utilizadas com o objetivo de solucionar pacificamente os conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Os personagens envolvidos nestes conflitos são os denominados “atores políticos”, que podem ser públicos e/ ou privados (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 136,).

Existe diferença entre política pública e decisão política. A política pública pode ser considerada a consolidação de diversas decisões tomadas no âmbito da administração pública, e é um mecanismo para a implementação das decisões tomadas. A decisão política reflete as escolhas feitas pelos atores envolvidos diante das alternativas existentes, nem sempre refletem a adequação entre meios e fins, quando se trata da esfera pública, o objetivo deve sempre ser o bem comum. Importante ressaltar que nem toda decisão política constitui uma política pública, mas toda política pública advém de uma decisão política (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 137).

As políticas públicas destinam-se a satisfação de demandas levantadas pelos atores sociais ou formuladas pelos agentes do sistema político. Para que sejam efetivamente implementadas dependem das decisões políticas que são tomadas pelos agentes responsáveis e, nesse sentido, a pressão dos atores interessados se torna fundamental (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 138).

Para Souza (2006), a política pública é o que coloca o governo em ação, sendo que essas ações podem ser analisadas e modificadas em seu curso. A formulação de políticas constitui-se no estágio em que os governos democráticos materializam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que deverão produzir resultados reais. Quando as políticas públicas são implementadas por meio de programas, planos e projetos devem ser submetidos a um processo de

acompanhamento e avaliação, para que o alcance dos objetivos definidos seja garantido.

No caso do Brasil, que possui um dos maiores graus de desigualdade social do mundo, o que vem levando o país a incluir o tema da desigualdade na agenda sociopolítica, uma vez que essa posição de `destaque` faz com que a demanda por políticas públicas destinadas à diminuição dessas disparidades socioeconômicas e seus efeitos aumentem, necessitando-se a ampliação de estudos na área e a elaboração e implementação de políticas públicas que possuam resultados efetivos sobre a população (GONÇALVES, 2009, p. 1).

A desigualdade social costumava ficar restrita ao domínio privado, sem adquirir visibilidade ao domínio público, e, portanto, fugia ao `mundo político`. Quando se passou a ter a igualdade como princípio básico, no caso do Brasil, é um preceito constitucional, sendo necessário que os órgãos responsáveis pela administração pública exerçam seu papel de intervenção, isso pode ser feito por meio da elaboração de políticas públicas (BODSTEIN, 1997).

2.2 Implementação de Políticas Públicas

A capacidade do Estado e dos governos de formular e implementar políticas públicas é questionada em termos de eficiência e justiça social, por defensores das políticas e ideologias de cunho neoliberal e socialista (THOENIG, 2010). O Brasil, no entanto, está mais alinhado ao modelo de estado de bem-estar social, e o Estado, nesse caso, exerce atividades administrativas de fomento, polícia administrativa, prestação de serviços públicos e intervenção administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2008, p.17).

Souza (2006) mapeou oito principais modelos de formulação e análise de políticas públicas desenvolvidos com o objetivo de entender como e por que os governos fazem ou deixam de fazer as ações que repercutirão na vida dos administrados. O entendimento desses modelos é importante em função do cunho

político intrínseco às políticas públicas, o que pode fornecer insumos aos atores para que possam exercer influência de maneira adequada e objetiva.

O primeiro modelo mapeado foi o desenvolvido por Lowi (1964, 1972 apud SOUZA, 2006), Este modelo foi elaborado considerando que “a política pública faz a política” e, portanto, cada política encontrará apoio ou rejeição dependendo das arenas, atores e disputas envolvidos. A partir disso, uma política pública pode assumir quatro formatos:

- a) Distributivo: desconsideram as limitações de recursos e privilegiam certos grupos sociais e/ou regiões em detrimento de outros provocando impactos individuais a despeito de impactos universais;
- b) Regulatório: envolve a burocracia estatal, os políticos e grupos de interesse;
- c) Redistributivo: proporciona perdas no curto prazo para alguns grupos sociais para que outros grupos possuam ganhos incertos no futuro;
- d) Constitutivo: lida com procedimentos;

Cada modelo possuirá uma dinâmica diferenciada, dependendo dos grupos que o apóiam ou rejeitam (SOUZA, 2006).

O segundo modelo é o do Incrementalismo, que foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). A partir de pesquisas empíricas os autores chegaram à conclusão de que decisões governamentais seriam apenas incrementais e pouco substantivas, tendo em vista que não partem do zero, mas são decisões que se baseiam em modelos já existentes, que não podem ser interrompidos abruptamente (SOUZA, 2006). Abrucio e Loureiro (2004) colocam que o incrementalismo necessita de grande capacidade de governança em contraposição à necessidade de negociação política com o legislativo e grupos organizados da sociedade.

O terceiro modelo mapeado por Souza(2006) é o do Ciclo da ciência política, que enfatiza a definição da agenda, ou seja, o processo de formulação da política. O quarto modelo mapeado por Souza (2006) foi o *garbage can* ou lata de lixo, que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), eles argumentam que as alternativas políticas a serem utilizadas encontram-se em uma lata de lixo, devido à existência de diversos problemas e poucas soluções, pressupõe a característica

anárquica das organizações, que por esse motivo, não possuem soluções consistentes para os problemas (SOUZA, 2006).

O quinto modelo mapeado é o de coalizão de defesa, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, apud SOUZA, 2006), opositor do modelo de *garbage can* que na visão dos autores não explicaria adequadamente as mudanças que ocorrem nas políticas públicas. Nesse modelo, a política pública é dividida em subsistemas estáveis que se articulam com acontecimentos externos, que serviriam de parâmetro para a aplicação de recursos, e, a cada subsistema é atribuído um número de coalizões de defesa que possuem ideologias distintas (SOUZA, 2006).

Já modelo de arenas sociais é embasado no conceito de redes sociais, que possuem atores que interferem nas políticas públicas. Os decisores seriam influenciados por indicadores, eventos ocorridos em um determinado contexto e feedback recebido (SOUZA, 2006).

O modelo do “equilíbrio interrompido” proposto por Baumgartner e Jones (1993), é baseado em conceitos biológicos e computacionais e, por isso, a política seria caracterizada pelas mudanças ocorridas em períodos de instabilidade após períodos de estabilidade duradoura (SOUZA, 2006).

Por fim, existem os modelos influenciados pelo denominado “novo gerencialismo”, que é baseado em uma política fiscal restritiva adotada pelos governos, no controle e participação popular (SOUZA, 2006).

No processo de formulação de políticas públicas deve-se levar em consideração a capacidade dos formuladores para a realização da avaliação dos pontos fracos e fortes das políticas existentes de maneira a alterá-las sempre que necessário. Estas ponderações são essenciais ao sucesso de qualquer política pública (BRYNER, 2010). E nesse sentido, a compreensão do modelo utilizado na formulação de determinada política pública se torna fundamental, pois o tomador de decisão conseguirá decidir com maior propriedade os rumos adequados aos objetivos da política.

Radin (2000 apud HEINRICH, 2010) observou que, “se há um único tema que caracterize o setor público na década de 1990, é necessidade de um bom

desempenho, o que demanda registro do desempenho e dos resultados da ação governamental”. E nesse sentido, a análise das políticas públicas é componente essencial na administração pública (BEHN, 2001; KETTLE; DILULIO, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2000, apud HEINRICH, 2010, p. 53).

A importância da avaliação das políticas públicas está reconhecida por documentos oficiais e científicos, entretanto, ainda não se traduz esse reconhecimento em processos formais e sistemáticos de avaliação que objetivem subsidiar a gestão pública (HARTZ; POUVOURVILLE, 1998 apud RUA, 2009).

Rua (2009) lembra ainda, a importância da avaliação de políticas públicas como instrumento de gestão, a política pública, segundo a autora, deve ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, fornecendo insumos para o planejamento, implementação, intervenção, acompanhamento, e decisão quanto à manutenção, aperfeiçoamento ou extinção de determinada política. A autora lembra ainda, que antigamente as avaliações eram centradas na simples mensuração dos fenômenos (eficiência e eficácia), e que, posteriormente passou-se a avaliar programas quanto à sua efetividade e sustentabilidade, entre outros aspectos, quando aplicáveis.

Segundo Easton (1953, apud WINTER, 2010), não existe total compreensão de uma política pública, a menos que se saiba qual o público-alvo responde à política, e, dessa forma, pode-se avaliar a efetividade de tal política adequadamente. Para tanto, existem diversas maneiras de se realizar a avaliação, dependendo dos objetivos específicos pretendidos em cada situação de avaliação, já que a política pode ser avaliada sob diversas perspectivas.

O que fica claro é que a avaliação de uma política deve verificar o cumprimento dos objetivos propostos por ela, reforçando o “valor social” que foi atribuído à política quando da sua implementação, já que a aplicação de recursos em determinada ação pressupõe a influência das ideologias intrínsecas aos atores envolvidos na tomada de decisão (MOKATE, 2002 apud RUA, 2009).

Segundo Rua (2009), uma avaliação formal de política pública é:

- (1) um julgamento (porque envolve valores) (2) sistemático (porque baseia-se em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) (3) dos processos ou dos produtos de (4) uma política, programa ou projeto, tendo como referência (5) critérios explícitos, a fim de contribuir para (6) o seu

aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou accountability. (grifo nosso)

Existem dificuldades na avaliação de uma política pública, entre elas: nem sempre a avaliação é concebida previamente, o que dificulta a avaliação pela falta ou baixa qualidade de dados; o treinamento inadequado ou ausente dos pesquisadores na coleta de dados; não fornecimento de dados fidedignos por parte do pesquisado; análise inadequada do contexto analisado; incapacidade do instrumento utilizado para a captação de mudanças ocorridas (RUA, 2009).

Entretanto, apesar das dificuldades que se apresentam uma avaliação feita de maneira adequada, com a finalidade de verificar se os objetivos do programa foram atendidos, pode modificar o ciclo político. Ele pode ser suspenso, chegar ao fim, ou ainda, provocar à iniciação de um novo ciclo, isto é, a uma nova fase de percepção e definição dos problemas que deverão entrar na agenda e serem contemplados na forma de uma política pública (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo, conforme a tipologia descrita por Neves (1996), onde, ele coloca que os “métodos qualitativos se assemelham a procedimentos de interpretação dos fenômenos”. A pesquisa foi operacionalizada conforme explicita Neves (1996) com a “obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto do estudo”, o que permitirá a análise do programa.

A pesquisa de campo foi operacionalizada com a utilização de questionário, entrevista individual semi-estruturada e observação direta no Centro de Ensino

Especial 01 do Guará, Distrito Federal, atendido pelo programa e, por meio dos dados obtidos foi feita a análise do aspecto selecionado.

O critério de seleção da escola levou em consideração a localização geográfica, que era próxima da residência da pesquisadora. O levantamento das escolas existentes foi efetuado por meio do site da Secretaria de Educação.

3.2 Organização Pesquisada

O Centro de Ensino Especial 01 do Guará – CEE1 fica localizado na quadra 20 do Guará II/Distrito Federal, foi fundado em 1992, atendendo as seguintes cidades satélites: Guará, Estrutural, Candangolândia, Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante, Vicente Pires e guas Claras, já que não existem Centros de Ensino Especial em todas as cidades, são 13 unidades em todo o Distrito Federal (Secretaria de Educação, 2013).

A escola atendeu 256 alunos em 2011, contando com um quadro de 77 professores, que possuem especialização para trabalhar com portadores de necessidades especiais (SE, 2013; Jornal do Guará, 2011). Segundo informações do responsável pela merenda, conta com 02 merendeiras, 20 auxiliares na parte administrativa da escola, 05 funcionários para a prestação dos serviços gerais da escola

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Com base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico foram definidos os assuntos que seriam tratados no questionário e na entrevista. Para cada assunto foram elaboradas questões que constituíram o questionário e o roteiro de entrevista, e que podem ser vistos nos Apêndices A e B.

Importante salientar que os objetivos do programa são muito amplos, e que, portanto, selecionou-se um objetivo e as diretrizes regulamentadas pelo FNDE

associadas a eles a fim de elaborar o questionário e roteiro de entrevistas, já que é exigida qualificação técnica específica para a análise de todos os objetivos e uma disponibilidade maior de tempo. A observação direta foi feita como meio de complementar os dados obtidos.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Após a seleção da escola para o estudo, obteve-se a anuência da direção para a realização da pesquisa, bem como, a identificação do responsável pela merenda escolar, merendeira, nutricionista e professores que responderiam ao questionário. Entrou-se em contato com o entrevistado previamente, com o objetivo de agendar o horário mais conveniente. A observação direta foi feita no horário que as refeições estavam sendo servidas para uma melhor análise.

O questionário foi elaborado levando-se em consideração um dos objetivos propostos pelo programa, sendo ele:

a) Suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários, por meio do oferecimento de no mínimo uma refeição diária adequada, visando à melhoria do seu estado nutricional;

Já o roteiro entrevista individual semiestruturado foi aplicado ao responsável pela merenda e teve como objetivo analisar as diretrizes associadas ao objetivo selecionado para estudo. As diretrizes são:

- As aquisições dos alimentos devem ter a orientação de nutricionistas e será realizada, prioritariamente, nos estados e municípios;
- Os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas, de forma a respeitar os hábitos alimentares, a vocação agrícola e a preferência por produtos básicos;
- Os produtos a serem adquiridos pelo Programa deverão ser avaliados quanto ao padrão de identidade e qualidade (PIQ) do alimento, embalagens e dizeres de rotulagem, nos termos da legislação sanitária em vigência, desde o processo de licitação de compra;
- Os testes de aceitabilidade dos novos alimentos deverão ser aplicados

visando alcançar os 85% de aceitação para efeito de introdução do alimento no cardápio do Programa;

- Nas aquisições realizadas pela própria escola, o controle de qualidade será feito pelo método sensorial, aplicando sempre, previamente, o teste de aceitabilidade;

- O índice de aceitabilidade de produtos não poderá ser inferior a 85% (FNDE, 2003).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta pesquisa analisou o funcionamento do programa no CEE 1, dentro do objetivo do PNAE selecionado para o estudo. Os dados obtidos por meio dos questionários foram tabulados em planilha no programa Excel® e, após a tabulação inseriu-se fórmula para obtenção dos percentuais de cada resposta, foram respondidos 39 questionários. A última questão era aberta sendo que 46,15% dos respondentes (18 questionários) preencheram com alguma observação, percebeu-se que o padrão de respostas à questão, complementou os dados das questões fechadas em conjunto com a entrevista realizada com o responsável pela merenda.

A primeira questão tinha como objetivo traçar o perfil dos respondentes, e como resultado obteve-se os dados apresentados na tabela 1:

Tabela 1: Perfil do entrevistado

Entrevistado	Quantidade	Percentual
Professor	30	76,92%
Monitor	5	12,82%
Outro	4	10,26%

A segunda questão possuía a finalidade de verificar se o entrevistado acompanhou o fornecimento da merenda escolar durante o último ano letivo na escola examinada, permitindo averiguar a consistência das respostas fornecidas pelos respondentes do questionário, alcançando-se os dados que estão ilustrados na tabela 2. Foi, neste caso, possível observar que a grande maioria deles, quase 95%, está na escola há mais de um ano, tempo suficiente para ter informação sobre o Programa e vivência na execução deste.

Tabela 2: Tempo na Escola

Tempo na Escola	Quantidade	Percentual
Inferior a um ano	2	5,13%
Superior a um ano	37	94,87%

A terceira questão apresentada no questionário visava identificar se a merenda oferecida pela escola é capaz de suprir as necessidades nutricionais parciais dos alunos com dificuldades de ingestão (sucção, mastigação e deglutição).

Na avaliação de 48,72% respondentes, conforme os dados apresentados na tabela 3, a merenda somente “algumas vezes” atende as necessidades de todos os alunos presentes na escola, no entanto, em 46,16% das respostas ocorreu a seleção da alternativa “sempre” (5,13%) ou “quase sempre” (41,03%) as necessidades são atendidas. Apenas 5,3% consideraram que as necessidades nunca foram atendidas.

Tabela 3: Atendimento das necessidades na opinião do entrevistado

Resposta	Quantidade	Percentual
Sempre	2	5,13%
Quase sempre	16	41,03%
Algumas vezes	19	48,72%
Nunca	2	5,13%

Para o aumento do percentual de respostas nas opções “sempre” e “quase sempre”, pode ser que seja necessário o acompanhamento da política e a realização de adaptações, pois da forma como vem sendo conduzida no CEE1, a política foi apenas estendida aos seus alunos, sem a garantia da efetividade. Tal constatação baseia-se na informação coletada em entrevista com o responsável pela merenda que informou que o cardápio do CEE é o mesmo do Ensino Regular.

O modelo de formulação e análise de políticas públicas desenvolvido por Lindblom (1979), conhecido por incrementalismo, descreve uma prática semelhante a que ocorre no Programa analisado. De acordo com o modelo, as decisões governamentais seriam incrementais, pois não partem do zero, sendo fruto de decisões que se baseiam em modelos já existentes, o que não minimiza o esforço por parte do agente público, quando se considera que no longo prazo as mudanças podem se tornar significativas.

O entrevistado relatou que o cardápio é elaborado por nutricionistas da Sede da Secretaria de Educação e enviado às escolas, incluindo o CEE 1. Os gêneros alimentícios para execução do cardápio são recebidos no CEE 1 diretamente da empresa vencedora da licitação, que é realizada pela unidade central. São efetuadas cinco entregas por ano, relativas aos alimentos não perecíveis, e a entrega de alimentos perecíveis é feita semanalmente.

Foi relatado pelo entrevistado que o cardápio enviado à escola é alterado em algumas situações para atender às necessidades de alunos com maiores problemas, entretanto, não existe acompanhamento sistemático de um nutricionista,

apesar da previsão legal e das solicitações recorrentes por parte da Escola. Essas alterações no cardápio são feitas pelas merendeiras com o auxílio da direção da escola.

As alterações no cardápio, quando realizadas, são limitadas devido a sistemática de distribuição dos gêneros, pois de acordo com o entrevistado, as quantidades fornecidas estão de acordo com o cardápio proposto, e sua alteração pode comprometer outros itens do cardápio, devido a escassez de gêneros que foram utilizados em preparações não previstas no cardápio, gerando um problema logístico. Foi relatado pelo responsável da merenda que em algumas situações os alimentos são redistribuídos entre as escolas da mesma Regional a que pertence o CEE 1, sendo um dos reflexos de alterações não previstas no cardápio, podendo causar déficit na escola cedente. O maior controle dos cardápios e dos insumos utilizados para sua confecção evitaria que este procedimento precisasse ser realizado.

O objetivo da quarta questão era identificar a aceitabilidade da merenda por parte dos alunos, uma vez que o programa prevê padrões mínimos de aceitabilidade, conforme preceitua a Resolução FNDE/MEC nº. 01 de 16 de janeiro de 2003, os testes de aceitabilidade dos novos alimentos deverão ser aplicados visando alcançar os 85% de aceitação para efeito de introdução do alimento no cardápio do Programa. As respostas obtidas podem ser vistas na tabela quatro:

Tabela 4: Aceitabilidade

Resposta	Quantidade	Percentual
Comem tudo	4	10,26%
Nem sempre comem tudo	34	87,18%
Raramente comem tudo	1	2,56%

As respostas obtidas confirmam o que foi averiguado na questão anterior, com um percentual de 87,18% de respostas no item que relata que os alunos “nem sempre comem tudo”, é possível inferir ainda, que os resultados obtidos englobam tanto os dias em que a merenda seria adequada às dificuldades apresentadas por alguns alunos, entretanto com baixo grau de aceitabilidade, quanto os dias em que a merenda não atende aos alunos com dificuldades funcionais de ingestão. Apenas um questionário foi respondido com a alternativa “raramente comem tudo”, sinalizando um desempenho satisfatório da política. O acompanhamento da

aceitabilidade de cada cardápio proposto, e a reformulação quando a aceitabilidade apresentasse índices mais baixos que a média, permitiria o aperfeiçoamento da política, e o consequente aumento do índice de respostas “comem tudo”.

É importante ressaltar que nem sempre a baixa aceitabilidade do alimento é decorrente do planejamento inadequado do cardápio, conforme observado nas respostas dadas nos seguintes questionários: “Se tivesse mais frutas seria interessante. E em dia frio comida quente e em dia quente, comida fria”; “Ter cardápio de acordo com o turno”. Pode-se inferir que existem alterações na aceitabilidade dos alimentos oferecidos de acordo com variações climáticas e turno do aluno, já que o mesmo cardápio é seguido nos turnos matutino e vespertino.

Outras respostas obtidas na questão aberta do questionário ratificavam as questões três e quatro, fornecendo informações que poderiam ser utilizadas pelos gestores para reformulação dos cardápios, proporcionando um aperfeiçoamento da resposta, entre as repostas estão: “Necessidade de alimentos mais adequados para os nossos alunos”; “Por ter alguns alunos com algumas limitações alimentares, deveria ter lanche específico”; “É necessário adequar a merenda a todos que tem dificuldades de deglutição”; “Lanches menos calóricos e mais opção para quem tem problema com mastigar e engolir”; “A repetição do cardápio, falta de preocupação em variar a maneira de fazer o que é oferecido. Sempre fazem da mesma forma. Obs: os meus alunos não têm problema de mastigação eles são DI (Deficiente Intelectual) e já são maiores (acima de 16 anos), o que não acontece com os DMU (Deficiente Múltiplo) que possuem mais comprometimento. Durante estes anos percebo que a merenda salgada atrai mais o paladar dos alunos”; “A merenda é inadequada para o CEE”. “As deficiências dos alunos são conhecidas, mas não existe cardápio específico para eles”.

A quinta questão visava avaliar o fornecimento da alimentação escolar, de modo a identificar se a merenda é fornecida todos os dias. Conforme estabelecido na Resolução 05/2006 MEC/FNDE, o número de dias de atendimento da merenda escolar deve ser de duzentos dias letivos, ou seja, a merenda deve ser oferecida sempre que tiver aula na escola, e deve ser oferecida a todos os alunos. Os dados obtidos estão ilustrados na tabela 5:

Tabela 5: Frequência da falta de merenda

Resposta	Quantidade	Percentual
Nunca	25	65,79%
Uma vez	5	13,16%
Mais de uma vez	8	21,05%

Obteve-se um percentual de 65, 79% de respostas “nunca”, que reflete um bom desempenho da política, entretanto, 34,21% (21,05% “mais de uma vez” e “uma vez”) das respostas indicam que em algum momento ocorreu problema no fornecimento da merenda, fato que deve ser averiguado a fim de proporcionar melhoria da política.

Perceberam-se nas questões abertas observações em relação à falta de variedade da merenda oferecida, conforme respostas obtidas em quatro questionários: “O lanche deveria ser mais variado”; “Lanche mais variado”; “Mais diversidade”; “A escola poderia aproveitar as árvores frutíferas dentro da escola para enriquecer o lanche”; “Ter mais opções de alimentos”. As informações obtidas podem ser verificadas no cardápio elaborado para o mês de fevereiro, onde as preparações previstas para as duas semanas de fevereiro é muito semelhante, com alterações em apenas dois dias, além da repetição do mesmo cardápio em três dias (dos dez existentes), conforme tabela 6.

Tabela 6: Cardápio

Cardápio fevereiro 2013				
18/fev	19/fev	20/fev	21/fev	22/fev
Macarrão com carne em lata e legumes	Arroz doce	Farofa de feijão com carne moída	Canja com arroz e carne em lata	Suco com biscoito
25/fev	26/fev	27/fev	28/fev	1/mar
Baião de três (arroz, feijão, carne)	Suco com Biscoito	Arroz doce	Canja com arroz e carne em lata	Suco com biscoito

Fonte: CEE 1

O responsável pela merenda esclareceu que a quantidade de funcionários responsáveis pela preparação do cardápio está adequada, não existindo dificuldade para a confecção dos alimentos previstos. Entretanto, ele relatou que se o cardápio oferecer opção adicional, a logística deve ser ajustada, pois com a estrutura atual é inviável que mais de uma opção seja inserida no cardápio, conforme sugerido em respostas ao questionário que relatavam a falta de variedade do cardápio.

Dois questionários levantaram nova questão, sendo feitas as seguintes observações: “Maior adaptação da merenda com relação a diabéticos, celíacos, dificuldades de deglutição, visto que o cardápio é enviado pronto à escola por nutricionista”; “Temos alunos diabéticos e não tem uma merenda adequada para a clientela”. A resolução MEC/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009 prevê a diferenciação do cardápio de acordo com as necessidades nutricionais como: diabetes, hipertensão, intolerância a lactose, doença celíaca e obesidade, entretanto, a escola não oferece alimentação adequada a restrições que estão previstas em lei, conforme o primeiro relato. Foi relatado na entrevista que é frequente a compra de gêneros alimentícios com verba da APM (Associação de Pais e Mestres) e a doação de alimentos por pais de alunos com restrições alimentares. Tais práticas não deveriam ocorrer uma vez que existe previsão legal para o fornecimento de alimentação adequada aos alunos com restrições alimentares como diabetes e doença celíaca.

A partir das respostas obtidas nos questionários e entrevistas percebe-se a importância da figura dos chamados “burocratas de nível de rua”, descritos por Lipsky (1980), pois os professores, monitores e o responsável pela merenda interagem diretamente com os beneficiários em decorrência do cumprimento de suas tarefas, exercendo papel fundamental na implementação e gestão de políticas públicas.

O cumprimento dos objetivos propostos pela política deve ser verificado de modo a reforçar o “valor social” atribuído quando da decisão de sua implementação por parte dos atores envolvidos, o que é defendido por Mokate (2002). Além disso, Trevisan e Van Bellen (2008) reforçam que apesar das dificuldades em se avaliar uma política, é essencial que a avaliação seja feita para que decisão dos rumos da política estejam embasadas em dados obtidos a partir de desempenho da própria política, por isso a importância de se avaliar o PNAE em Centros de Ensino Especial de forma separada, uma vez que o público alvo apresenta distinções em relação ao público inicial do programa.

A partir dos dados obtidos verifica-se que a política é capaz de atender as necessidades nutricionais parciais dos alunos do CEE 1, necessitando de ajustes, o que é aceitável quando se considera o proposto por Bryner 2010, ou seja, deve-se levar em consideração a capacidade dos formuladores para a realização da

avaliação dos pontos fortes e fracos das políticas, de maneira que permitam modificar a política pública quando necessário.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de alimentação e nutrição, tendo como objetivo garantir, no mínimo, 15% das necessidades diárias dos alunos beneficiados. O Programa também deve atender aos alunos do Ensino Especial, tendo em vista a previsão em Lei de acesso igualitário aos benefícios de programas sociais suplementares disponíveis para o Ensino Regular. Entretanto, a partir dos dados obtidos no trabalho, conclui-se que o programa não sofreu os ajustes necessários, de forma que atendesse ao público do Ensino Especial em sua totalidade, no que se refere à experiência do CEE 1.

A pesquisa ateve-se ao primeiro objetivo do programa, qual seja: suprir parcialmente as necessidades energéticas e nutricionais dos alunos beneficiários, por meio do oferecimento de no mínimo uma refeição diária adequada, visando à melhoria do seu estado nutricional.

Mesmo com as dificuldades em se avaliar uma política, é essencial que a avaliação seja feita para que decisão dos rumos da política estejam embasadas em dados obtidos a partir de desempenho da própria política, por isso a importância de se avaliar o PNAE em Centros de Ensino Especial de forma separada, uma vez que o público alvo apresenta distinções em relação ao público inicial do programa.

Conclui-se que apesar do Programa Nacional de Alimentação Escolar estar funcionando satisfatoriamente na Unidade analisada, é necessário que sejam feitos ajustes. O acompanhamento sistemático dos gestores, junto com efetiva contribuição dos atores em contato direto com os beneficiários (“burocratas de rua”) é essencial nesse processo, tendo em vista que estes podem contribuir com a sugestão de alterações funcionais relevantes, de forma que não sejam feitos ajustes meramente formais e sem efetividade, viabilizando o concreto aperfeiçoamento da Política em questão.

Outras pesquisas podem acrescentar e aprofundar as observações feitas no presente trabalho, uma vez que políticas públicas sempre podem ser aperfeiçoadas. A pesquisa apresentou limitações devido a greve de professores da Universidade de

Brasília que provocou alterações no calendário escolar de graduação. As aulas iniciaram-se em 29/10/2012. A maior parte do semestre letivo coincidiu com as férias escolares na rede pública de ensino, que teve o fim do período letivo em 20/12/2012, e fim das aulas em 06/12/2012. O período letivo de 2013 iniciou-se somente em 06/02/2013, mas as aulas iniciaram-se em 14/02/2013.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F; LOUREIRO, M. R. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 24, n. 1 (93), janeiro-março, 2004.

ROSA, M. et al. Monitoramento de tempo e temperatura de distribuição de preparações à base de carne em escolas municipais de Natal (RN) Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, n. 21, p. 19-26, 2008.

ALEXANDRINO, M. PAULO, P. **Direito Administrativo descomplicado**. 18. ed. Niterói: Editora Impetus, 2008.

AZEVEDO, E. **Educação, saúde e Qualidade do Alimento**. Universidade Federal de Santa Catarina.

BODSTEIN, R. C. A. Cidadania e Modernidade: emergência da questão social. **Cadernos de saúde pública**. Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-9, 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 2178 de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 jun. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm> Acesso em: 16, jun. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm> Acesso em: 19, jul. 2011.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 20, jan. 2013.

BRYNER G.C. Organizações públicas e políticas públicas. **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: UNESP, 2010.

CARDOSO, L. C.; FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. **Texto para discussão No 859/ IPEA. Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER)**: eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 1, jun. 2011

CARVALHO, M. H. S. **A merenda Escolar no Brasil**. Disponível em:
<<http://penta.ufrgs.br/edu/dee/merenda.htm>>.

DOMENE, A.; et al. Estimativa da disponibilidade de zinco em refeições com preparações padronizadas da alimentação escolar do município de Campinas. **Revista de Nutrição**, Campinas, n. 21, p. 161-167, 2008.

DUTRA de OLIVEIRA, J.; MARCHINI, J.; **Ciências nutricionais**. São Paulo: Sarvier, 2000.

EDINA, C. Uma escola muito especial. **Jornal do Guará**. Brasília, out/2011.
Disponível em:
<<http://jornaldoguara.web104.f1.k8.com.br/jornaldoguara.com/?p=2571>>

FAVA, A. Pesquisa avaliativa do funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. PNAE. **Jornal da Unicamp**, Campinas, n. 201, p. 4-6, dez. 2002. Disponível em:
<www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/201pag04.pdf>

FIGUEIREDO M. F.; FIGUEIREDO A. M. C.; Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, n.1, p.107-127, set/dez. 1986

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/MEC nº 35/2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/MEC nº 38/2004**. Estabelece critérios para execução do PNAE.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/MEC nº 05/2006**. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/Nº38 e dá outras providências.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/MEC nº67/2009**. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/MEC nº08/2012**. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Disponível em:
<<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 18, jun. 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (a). Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao> >. Acesso em: 18, jan. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (b). Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento> >. Acesso em: 18, jan. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (c). Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos> >. Acesso em: 18, jan. 2013.

GONÇALVES, M. Desigualdade x pobreza. **Políticas Públicas**. Brasília: Gran Cursos, 2009.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: UNESP, 2010.

MADEIRA, A. et al. Aspectos da alimentação do escolar e do Adolescente. **Merenda - Alimentação também se aprende na escola**. Minas Gerais: Secretaria de Educação, 1999.

MARINS, S. C. F, MATSUKURA, T.S. Avaliação de políticas públicas: a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino fundamental das cidades-pólo do estado de São Paulo. **Revista brasileira de educação especial**. Marília, v.15, n.1, p.45-64, jan.-abr. 2009

MATHIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEYERS, M.K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: UNESP, 2010.

NEVES, J.L. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**. São Paulo, n. 3, p.1-5, 1996.

NOGUEIRA, R. M. et. al. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação de mestrado, Campinas, 2005.

ROSA, M. et al. Monitoramento de tempo e temperatura de distribuição de preparações à base de carne em escolas municipais de Natal (RN) Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, n.21, p. 19-26, 2008.

RUA, M. G. **Curso: Monitoramento e avaliação de políticas públicas**. Programa para aperfeiçoamento de carreiras – 2009-05-06. Brasília, ENAP, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <http://www.se.df.gov.br/300/30001007.asp?ttCD_CHAVE=13501>. Acesso em: 17, jul. de 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <www.se.df.gov.br/wp-content/uploads/pdf_se/Censo/2011_29_geral_pub_dre.pdf>. Acesso em: 17, jan. de 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 20-45, jul./dez., 2006.

SPINELLI, M.; CANESQUI, A. Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 – 1995). **Revista de Nutrição**, Campinas, n.15, p. 105-117, jan./abr., 2002.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia: AATR, 2002.

THOENIG, G.C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: UNESP, 2010.

TREVISAN, P.O.T.; VAN BELLEN H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 529-50, mai./jun., 2008.

WINTER, S.C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: UNESP, 2010.

APÊNDICES

Apêndice A – Entrevista (responsável pela merenda/diretor)

Parte 1 (Informações Gerais)

Quantos alunos estão matriculados regularmente?

Quantas pessoas existem na equipe da Escola? (Professores, direção, monitores, auxiliares).

Parte 2 (Alimentação Escolar)

1- Como o cardápio da merenda é elaborado? Existe a orientação de nutricionistas? Existe algum nutricionista acompanhando regularmente a merenda na escola?

2- Qual o procedimento adotado quando por algum motivo a merenda fornecida pela sede não chega?

3- Quantas pessoas são responsáveis pela preparação da merenda? A quantidade de pessoas está adequada?

4- Qual o critério para a aquisição dos alimentos? O padrão de identidade e qualidade (PIQ) do alimento, embalagens e dizeres de rotulagem, nos termos da legislação sanitária em vigência, desde o processo de licitação de compra é verificado? (complementar com observação direta)

5- Existe a aplicação de testes de aceitabilidade dos novos alimentos adquiridos?

Apêndice B – Questionário

Prezado Sr. / Sra.,

Meu nome é Júlia, sou aluna do curso de Administração da Universidade de Brasília, e no momento estou elaborando um projeto de pesquisa que tem como objetivo analisar a Merenda Escolar em Centros de Ensino Especial do DF.

A pesquisa não leva mais que dois minutos! Desde já, agradeço a participação.

1- Você faz parte de qual setor da Escola?

- ☐ Equipe de Professores
- ☐ Direção/Administrativa
- ☐ Monitor
- ☐ Elaboração da Merenda
- ☐ Pai de aluno
- ☐ Outra

2- Há quanto tempo trabalha/tem filhos na escola?

- ☐ Menos de 01 ano
- ☐ Mais de 01 ano

3- Com que frequência você considera que a Merenda atende as necessidades de todos os alunos (incluindo os com dificuldade de sucção, mastigação e deglutição)?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Algumas vezes
- ☐ Nunca
- ☐ Outra

4- Com relação a ingestão da merenda, os alunos:

- ☐ Comem tudo o que é oferecido
- ☐ Nem sempre comem tudo
- ☐ Raramente comem tudo

- ☐ Outra

5- Você já presenciou a falta de Merenda Escolar na escola?

- ☐ Nenhuma vez.
- ☐ Uma vez
- ☐ Mais de uma vez
- ☐ Outra

6- Existe alguma observação sobre a Merenda Escolar oferecida que você gostaria de fazer? Qual?

ANEXOS